Schengen: mécanisme d?évaluation destiné à suivre l?application de l?acquis de Schengen

2009/0032(CNS) - 04/03/2009 - Document de base législatif

OBJECTIF : créer un mécanisme d?évaluation destiné à suivre l?application de l?acquis de Schengen.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Conseil.

CONTEXTE : l?Espace Schengen a été mis en place dans le cadre intergouvernemental à la fin des années 80 et au début des années 90, par les États membres qui souhaitaient supprimer les contrôles aux frontières intérieures. Cet espace est notamment fondé sur la confiance mutuelle totale des États membres dans leur capacité à mettre pleinement en ?uvre les mesures d?accompagnement permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures. Afin d'instaurer et de maintenir cette confiance mutuelle, les États Schengen ont créé un mécanisme géré par une commission permanente ayant pour tâche de i) constater que toutes les conditions requises pour la mise en vigueur de l?acquis de Schengen (c?est-à-dire la levée des contrôles aux frontières) dans un état candidat sont réunies (partie «mise en vigueur»); ii) veiller à l'application correcte de l?acquis de Schengen par les États membres qui l'appliquent déjà («application»).

Avec l?intégration de l?acquis de Schengen dans le cadre de l?UE (au moment du Traité d?Amsterdam en 1999), des modifications de ce mécanisme se sont avérées nécessaires. Ainsi, si pour des raisons juridiques, le volet « mise en ?uvre » doit continuer à être géré sur une base exclusivement intergouvernementale, il n?en va pas de même pour le volet « application », en particulier pour les matières relevant du 1 er pilier (mise en place d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice relevant du traité CE).

C?est la raison pour laquelle la Commission propose un nouveau mécanisme d?évaluation touchant au 2ème volet (application) de l?acquis Schengen, selon les modalités fixées par la présente proposition.

La proposition répond en outre à la nécessité de combler un certain nombre de lacunes identifiées par les États membres et la Commission dans le cadre du mécanisme actuel, en particulier :

- inadaptation de la méthode actuelle, en raison notamment du manque de clarté des règles relatives à la cohérence et à la fréquence des évaluations ;
- aucune inspection sur place inopinée n'est prévue ;
- il n?existe pas de méthode de fixation des priorités sur la base d?une analyse de risques ;
- un niveau élevé d?expertise tout au long de l?exercice d?évaluation s?avère nécessaire (avec un niveau de compétence juridiques et pratique requises, et la limitation du nombre des experts dépêchés sur place) ;
- amélioration requise du mécanisme d?évaluation ex post destiné à apprécier la suite donnée aux recommandations formulées à l'issue des inspections sur place ;
- prise en compte inapproprié de la responsabilité institutionnelle de la Commission en tant que gardienne des traités en ce qui concerne les matières relevant du 1er pilier.

Á noter que, parallèlement, une autre proposition de règlement complète le présent dispositif et crée un mécanisme d?évaluation destiné à contrôler l?application des éléments de l?acquis de Schengen relevant du droit communautaire (voir CNS/2009/0033).

ANALYSE D?IMPACT : sans objet.

CONTENU : la présente proposition de décision vise à créer un cadre juridique aux fins de l'évaluation de l'application des éléments de l?acquis de Schengen faisant partie du droit de l'Union européenne. Elle s?accompagne d?une proposition de règlement portant création d?un mécanisme d?évaluation destiné à contrôler l?application des éléments de l?acquis de Schengen relevant du droit communautaire. Ce double mécanisme d?évaluation vise à maintenir la confiance mutuelle des États membres dans leur capacité à appliquer effectivement et efficacement les mesures d?accompagnement permettant la création d?un Espace sans frontières intérieures.

Les principaux éléments de la proposition peuvent se résumer comme suit :

Méthode d?évaluation : la proposition instaure un mécanisme d?évaluation destiné à suivre l?application de l?acquis de Schengen dans les États membres où celui-ci s?applique pleinement et dans les États membres qui ont été autorisés par le Conseil à participer à certaines de ses dispositions. Les États membres qui n?appliquent pas encore pleinement l?acquis de Schengen s?en tiendraient à l?évaluation de l?application de l?acquis qu?ils appliquent déjà.

La Commission sera responsable de ce type d?évaluation avec l?aide d?un groupe de coordination composé de représentants des États membres.

La proposition de décision prévoit une planification claire des inspections en ce qu?elle prévoit des programmes pluriannuels et annuels d?inspection sur place. Les États membres continueront d?être évalués régulièrement afin de garantir une bonne application générale de l?acquis. Toutes les parties de l?acquis de Schengen dont la base juridique est contenue dans le traité sur l'Union européenne pourront faire l?objet d?une évaluation. Une annexe non exhaustive précise à cet égard les domaines pouvant faire l?objet d?une évaluation.

L?évaluation pourra se faire sur la base de :

a) réponses à des questionnaires,

b) d?inspections sur place ou

c) d?une combinaison de ces deux méthodes. Dans ce dernier cas, les inspections pourront avoir lieu peu après la réception des réponses aux questionnaires.

Seules des inspections sur place annoncées peuvent avoir lieu (contrairement, à la proposition de règlement qui prévoit également des inspections inopinées). La Commission appréciera le besoin concret de ce type d'inspections, après consultation des États membres et compte tenu des modifications apportées à la législation, aux procédures et à l?organisation des États membres concernés. Il est également envisagé de réaliser des évaluations thématiques ou régionales dans le programme annuel.

Tant les programmes pluriannuels que les programmes annuels pourront être adaptés si besoin est.

Expertise des États membres : la Commission devra établir une liste d?experts chargés par les États membres, EUROPOL et EUROJUST de participer aux inspections sur place. Ces experts nationaux seront choisis par les États membres en fonction de leurs compétences. Afin de garantir un niveau élevé d?expertise, les États membres devront veiller à ce que les experts possèdent les qualifications requises, à savoir de solides connaissances théoriques et une solide expérience pratique dans les domaines faisant l?objet de l?évaluation, ainsi qu?une bonne connaissance des principes, procédures et techniques appliqués dans le cadre des inspections sur place.

Ces experts seront notamment chargés d?effectuer des inspections sur place via la constitution d'équipes d?inspection désignées par la Commission. Les équipes seraient composées de 8 experts au maximum.

La Commission s?assurerait d?un équilibre géographique entre les experts composant chaque équipe, ainsi que de la compétence de chacun. Les experts nationaux ne pourront logiquement pas participer à une inspection conduite dans leur propre État d?origine. Les équipes devront en outre désigner en leur sein, un coordinateur à qui incombera la responsabilité d'établir un rapport et de mener l?inspection.

Les experts d'EUROPOL ou d'EUROJUST pourront également participer aux évaluations en qualité d'observateurs.

Des dispositions sont également prévues dans la proposition pour expliciter le déroulement des inspections.

Suivi de l?évaluation : suite à chaque évaluation, un rapport devra être établi. Ce rapport sera fondé sur les conclusions de l?inspection sur place et du questionnaire. Il analysera en particulier tout aspect qualitatif, quantitatif, opérationnel, administratif et organisationnel pertinent et dressera la liste de toutes les lacunes ou insuffisances constatées durant l?évaluation. Il contiendra en outre des recommandations quant aux mesures correctives à prendre et quant aux délais à respecter pour y remédier.

L?État membre concerné disposerait d?un délai de 2 semaines pour présenter ses observations sur le rapport et d?un délai de 6 semaines pour présenter un plan d?action destiné à remédier aux insuffisances mises en évidence. L?État inspecté serait en outre tenu de faire rapport sur la mise en ?uvre de son plan d?action dans un délai de 6 mois. En fonction des insuffisances relevées, la Commission pourra programmer et effectuer des inspections sur place annoncées en vue de s?assurer de la bonne mise en ?uvre du plan d'action. En cas d'irrégularités graves, la Commission devra immédiatement en informer le Conseil.

Informations sensibles : il est prévu que les équipes d?experts traitent comme confidentielle toute information obtenue dans l?exercice de leur mission. Les rapports établis à la suite des inspections sur place seraient en outre classifiés comme «restreints». La Commission et l?État membre concerné décideraient des parties du rapport qui pourront être publiées.

Rapport : la Commission devra présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur les évaluations conduites au cours de l?année écoulée. Ce rapport devra en outre comporter des informations sur les conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et l?état d?avancement des mesures correctives.

Dispositions territoriales : pour des raisons d?ordre juridique inscrites dans le traité, le Royaume-Uni et l'Irlande seront associés à la mise en ?uvre et à l?application du présent texte. Pour des raisons juridiques spécifiques, Chypre, la Bulgarie et la Roumanie seront également associés à ce mécanisme mais limitativement aux parties de l'acquis Schengen qu'ils appliquent déjà. Enfin, la Norvège, l?Islande, la Suisse et le Liechtenstein seront associés à la mise en ?uvre du présent texte conformément aux accords bilatéraux conclus avec l?UE sur l?acquis Schengen.

IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES : la Commission a établi une fiche financière commune qui est annexée au projet de règlement parallèle. Cette fiche financière s'applique également à la présente décision (une enveloppe variant entre 560.000 EUR et 730.000 EUR par an seront mis à disposition pour la mise en ?uvre de ce mécanisme en dépenses opérationnelles uniquement, et ce, jusqu?en 2013). Des ressources humaines et financières suffisantes seront allouées à la Commission, qui sera chargée du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen. Les coûts supportés par les experts nationaux seront également pris en charge par le budget de l'UE.